

# POLÍTICAS PÚBLICAS A FAVOR DE LA AGROECOLOGÍA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Eric Sabourin  
Maria Mercedes Patrouilleau,  
Jean François Le Coq  
Luis Vasquez  
Paulo Niederle  
(Organizadores)



RED POLÍTICAS PÚBLICAS  
Y DESARROLLO RURAL EN  
AMÉRICA LATINA



Organización de las Naciones  
Unidas para la Alimentación  
y la Agricultura

© dos autores  
1ª edição: 2017

*Capa:*  
Henrique Boursheid

*Revisão:*  
Dagoberto de Dios Hernandez

*Editoração Eletrônica:*  
Rafael Marczal de Lima

*Impressão:*  
Editora Evangraf Ltda.

---

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

P769      Políticas públicas a favor de la agroecología em América Latina y El Caribe  
              / Eric Sabourin ... [et al.] (organizadores). – Porto Alegre : Evangraf /  
              Criação Humana, Red PP-AL: FAO, 2017.  
              412 p. : il. ; 23 cm.

ISBN 978-85-86880-60-5

1. Agroecologia - América Latina e Caribe. 2. Políticas públicas. 3.  
Agricultura sustentável. 4. Desenvolvimento sustentável. I. Sabourin, Eric.

CDU 631.95(7/8=6)

CDD 630.2745098

---

(Bibliotecária responsável: Sabrina Leal Araujo – CRB 10/1507)



RED POLÍTICAS PÚBLICAS  
Y DESARROLLO RURAL EN  
**AMERICA LATINA**



Organización de las Naciones  
Unidas para la Alimentación  
y la Agricultura

---

## **Políticas públicas a favor de la agroecología en América Latina y El Caribe**

Eric Sabourin  
Maria Mercedes Patrouilleau,  
Jean François Le Coq  
Luis Vasquez  
Paulo Andre Niederle  
Organizadores

Red PP-AL - FAO

Porto Alegre, 2017

---

---

## Sumário

Prologo .....	5
Presentación del estudio .....	11
Conceptos de agroecología y marco analítico .....	13
<i>Jean-François Le Coq, Erwan Sachet, Luis Vazquez, Claudia Schmitt, Eric Sabourin.</i>	
Políticas públicas y desarrollo de la agroecología en Argentina .....	33
<i>María M. Patrouilleau, Lisandro E. Martínez, Eduardo Cittadini, Roberto Cittadini</i>	
La experiencia brasileña de construcción de políticas públicas en favor de la Agroecología .....	73
<i>Claudia Schmitt, Paulo Niederle, Mario Ávila, Eric Sabourin, Paulo Petersen, Luciano Silveira, William Assis, Juliano Palm, Gabriel B. Fernandes.</i>	
Las Políticas de Fomento a la Agroecología en Chile .....	123
<i>Hugo Martínez Torres, Mina Namdar-Iraní, Constanza Saa Isamit.</i>	
Políticas de apoyo a la agroecología en Costa Rica .....	157
<i>Fernando Sáenz-Segura, Jean François Le Coq, Muriel Bonin</i>	
Políticas públicas y transición hacia la agricultura sostenible sobre bases agroecológicas en Cuba .....	189
<i>Luis L. Vázquez, Jacques Marzin y Niurlys González</i>	
Políticas a favor de la producción orgánica y agroecología en El Salvador .....	233
<i>Wilfredo Moran</i>	
Agroecología en México. Marco de políticas públicas .....	263
<i>Juan Pulido Secundino, Gonzalo Chapela y Mendoza</i>	

Agroecología y Agricultura Orgánica en Nicaragua. Génesis, institucionalización y desafíos.....	311
<i>Sandrine Fréguin-Gresh</i>	
Análisis comparativo en escala regional .....	351
<i>Eric Sabourin, Luis L. Vásquez, Jean François Le Coq, María Mercedes Patrouilleau, Paulo Niederle</i>	
Autores.....	397
ANEXOS	
Anexo I.....	401
Anexo II.....	405
Anexo III.....	409

---

---

# Conceptos de agroecología y marco analítico

Jean-François Le Coq, Erwan Sachet, Luis Vazquez,  
Claudia Schmitt, Eric Sabourin.

---

---

Para analizar las políticas de agroecología y de producción orgánica en América Latina y el Caribe (ALC) nos preocupamos primero de caracterizar los antecedentes de la agroecología en la literatura, en particular al nivel regional. Luego, presentamos el marco analítico que movilizamos y la metodología para analizar las políticas e instrumentos en cada país y producir un análisis transversal.

## **I. Antecedentes**

El concepto de agroecología suscita un gran interés y está siendo movilizado de manera creciente por académicos, representantes de movimientos sociales rurales, empresas y actores de la cooperación internacional. Así, muchas definiciones han sido propuestas desde la perspectiva de cada tipo de actores. La noción de agroecología es polisémica y sus usos son múltiples. Sin pretender hacer una revisión exhaustiva de las definiciones propuestas y de los debates que generan, ni una genealogía del concepto, como otros autores hicieron (por ejemplo ver Wezel et al., 2009; Wezel y Soldat, 2009), el objetivo de esta sección es de dar una visión tanto de la diversidad de entendimientos como de los principios comunes y de los antecedentes históricos entre los cuales se ha generado el concepto.

El concepto de agroecología se menciona desde los años 1930 y su espectro ha evolucionado para abarcar niveles más integrales (Wezel y Soldat, 2009). El trabajo de Wezel et al. (2009) y de Wezel y Soldat (2009) con base en revisión de

literatura científica rescata diferentes dimensiones actuales de la agroecología. Identifica dos niveles de diferenciación. Primero, evidencia tres tipos de sentido en el uso de la noción de agroecología, distinguiendo la literatura que considera la agro-ecología como una *disciplina científica*, como un *movimiento social* o como un *conjunto de prácticas agrícolas* (Wezel et al., 2009). Segundo, identifica tres grandes tipos de usos del concepto de agroecologías basado sobre una escala de enfoque: a nivel de la parcela, a nivel del agroecosistema y a nivel del sistema alimentario (Wezel y Soldat, 2009).

Estas varias dimensiones y esos entendimientos de la agroecología están presentes en ALC y proponemos a continuación rescatar los antecedentes socio-políticos o técnicos que influyeron en la ciencia, las prácticas agrícolas y el movimiento de agroecología en ALC.

### *1.1. La agroecología, un movimiento social frente a la Revolución Verde*

Para entender el desarrollo de la agroecología en América Latina es necesario considerar el desarrollo de la Revolución Verde que inicia en los países de la región en los años 60 y las reacciones que ha provocado según los promotores de la agroecología. En general una visión simplificada de la Revolución Verde nos dice lo siguiente: es una transferencia de conocimiento y de tecnología agrícola de los países llamados desarrollados a los países llamados en desarrollo para mejorar la producción de alimentos y reducir las hambrunas vía altos rendimientos de mono-cultivos (Patel, 2013).

Esta visión se focaliza en un mejoramiento de las cosechas y de la productividad (en t/ha)<sup>1</sup> gracias a paquetes tecnológicos que consisten en variedades mejoradas, fertilizantes, productos fitosanitarios y tecnologías de irrigación (Patel, 2013; Shiva, 2016). Sin embargo, más allá de estos indicadores técnicos, la Revolución Verde tenía múltiples consecuencias y repercusiones frente a las cuales se construyeron respuestas agroecológicas. Por ejemplo según Patel (2013) y Shiva (2016), la Revolución Verde es también la evolución desde un modelo de agricultura tradicional de

---

<sup>1</sup> Es importante hacer notar bien los tipos de indicadores que los promotores (de cualquier cosa) usan. En el caso de los promotores de la revolución verde, la productividad en t/ha es un indicador clave que indica la cantidad producida por una superficie, pero existen muchos otros indicadores contemplados por los promotores de la agroecológica tal como el número de variedades por hectárea, la porción de producción para el autoconsumo, la relación entre la energía producida y la consumida para producir, etc.

pequeña escala hacia una agricultura de contratación de gran escala. Para esto, era necesaria una “transferencia” de semillas de variedades modificadas para monocultivo, una agricultura de irrigación intensiva (las variedades modificadas tienen alta demanda de agua) y un complejo ciencia-gobierno(s) promoviendo una ciencia agronómica uniformizada y centralizada (Coolsaet, 2016; Shiva, 2016). De hecho, esta forma de producir demanda inversiones importantes en material y espacio lo que ha fomentado el control de grandes propietarios sobre la tierra, la dependencia de los productos agroquímicos y por consecuencia la dependencia de los productores a los servicios y mercados financieros (bancos, seguros, remates).

En paralelo con el ascenso del agro-negocio internacional (relacionado con la Revolución Verde) se formó el actual régimen alimentario global: un “libre” mercado del ciclo de vida de la producción alimentaria - desde los insumos hasta la mercantilización de los alimentos (Millman et al., 1990; McMichael, 2009; Shiva, 2016). Como lo sugiere Vanhaute (2011): *“la liberalización del comercio agrícola y el dumping masivo de excedentes de alimentos aumentaron dramáticamente la dependencia alimentaria en el Sur”*. Este proceso ha provocado importantes cambio de políticas agrícolas en diferentes países, con la liberalización de los mercados de productos agrícolas (entre otros mercados), y la negligencia política de los pequeños productores o aumentando su debilidad (Akram-Lodhi y Kay, 2010; Akram-Lodhi y Kay, 2010; citado por Vanhaute, 2011). A pesar de que muchos estudios demuestran los problemas (socio-políticos, económicos, ambientales) en relación con el sistema de producción promovido por la Revolución Verde<sup>2</sup>), sus defensores quisieran proponer una “nueva” Revolución Verde usando casi la misma dialéctica [luchar contra las hambrunas] (Holt-Giménez et al., 2006; Patel, 2013). Es en este contexto que la agroecología se manifestó en oposición al modelo agro-industrial (Cuadro 1 en Toledo, 2012).

---

<sup>2</sup> Para una “lista” de los diferentes estudios demostrando los impactos de la Revolución Verde, ver Patel, 2013.



Cuadro 1 : Contrastes entre modelo agroecológico y modelo agroindustrial

Modelo agroecológico	Modelo agroindustrial
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciencia de la complejidad, multi e interdisciplinario.</li> <li>• Autosuficiencia tecnológica.</li> <li>• Diálogo de saberes.</li> <li>• Pequeña escala.</li> <li>• Uso diversificado.</li> <li>• Basada directa o indirectamente en fuentes naturales de energía: solar, eólica, hidráulica, animal, humana.</li> <li>• Reciprocidad con los procesos naturales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciencia especializada, analítica y reduccionista.</li> <li>• Dependencia tecnológica.</li> <li>• Dominio epistemológico.</li> <li>• Gran escala.</li> <li>• Uso especializado.</li> <li>• Basada en fuentes de energía fósil: petróleo y gas.</li> <li>• Control o dominio de los procesos naturales</li> </ul>

Fuente: Toledo, 2012

## *1.2. Antecedentes técnico-culturales de la agroecología y diferencias con la agricultura orgánica*

De hecho, la agroecología tiene obviamente una historia política que necesita ser analizada para comprender como y donde se incluye este tema entre los sistemas socio-políticos así como las influencias de diferentes sectores y del contexto regional (Wezel et al., 2009; Wezel y Soldat, 2009). Sin embargo, es crucial no olvidar los diferentes aportes técnico-culturales para una imagen más completa.

La oposición de la agroecología al agro-negocio se enfoca en particular en las formas de producción del conocimiento: salir de la centralización y legitimización del conocimiento agronómico moderno (Coolsaet, 2016; Sousa Santos, 2016) para promover una coproducción de conocimientos locales (campesino-a-campesino, científico-a-campesino-a-científico) y contextuales (Altieri y Toledo, 2011; Coolsaet, 2016). Así, el aporte de los conocimientos tradicionales en la agroecología es un tema clave. Según FAO (2016 citando Olinto et al, 2013), existen aproximadamente 750 millones de pequeños agricultores los cuales representan también una masa

de conocimiento tradicional<sup>3</sup> con el cual la agroecología se propone trabajar.

Según Altieri (2004), uno de los prominentes e influyente pensador de la agroecología en América Latina, el conocimiento tradicional de los campesinos establece una relación compleja con el medio ambiente, la parcela agrícola, y, también, entre los propios campesinos: lo que proporciona una definición de un sistema socio-ecológico completo. Por lo tanto, los científicos deben estudiar y completar este gran conocimiento para elaborar una ciencia agroecológica, que no es universal, pero contextual. Por eso, Van der Ploeg (2012) considera los campesinos como los actores más importantes para construir una transición agroecológica. Esta transición o revolución se construye sobre la base de una mezcla de diferentes fuentes de conocimiento aportando beneficios tanto socio-culturales, políticos y económicos como epistemológicos (Altieri y Toledo, 2011). La investigación-acción participativa parece ser un proceso clave para fomentar una mezcla de conocimiento favorable a la transición agroecológica (Guzmán et al., 2013; Putnam et al., 2013). Holt-Giménez (2002), muestra como en Nicaragua, el movimiento campesino-a-campesino está realmente interconectado con los procesos de educación popular e investigación acción. Esta posición epistemológica, pone una gran diferencia entre las alternativas a la agricultura convencional, en particular la agricultura orgánica.

La visión de la agroecología se puede leer en paralelo al surgimiento de la agricultura orgánica en los años 70 (Silva y Moore, 2017). Sin embargo, la agroecología propone una visión diferente de un sistema técnico de agricultura orgánica que puede operar con la sustitución de insumos convencionales por insumos orgánicos. Según los defensores de la agroecología, la agricultura orgánica, en este sentido, usa el mismo paradigma que la agricultura convencional, es decir: principalmente una mono cultura dependiente de insumos certificados y mercantilizados (ver van der Ploeg, 2012 sobre la relación entre a propuesta agroecológica y el mercado de los productos). Según Altieri y Toledo (2011), la agricultura orgánica “no cuestiona la naturaleza de las plantaciones de monocultivos y depende de insumos externos, así como

---

<sup>3</sup> El término tradicional es en general paralelo a los términos indígena y local en la literatura académica. Existe una diferencia (epistemológica y semiótica) entre estos términos, sin embargo, este documento se referirá a estos términos con solamente la palabra tradicional.

de sellos de certificación extranjeros y caros, o de sistemas de comercio justo destinados sólo a la agro-exportación, ofreciendo poco a los pequeños agricultores que a su vez dependen de insumos externos y de mercados volátiles.” Sin embargo, como lo demostraran Silva y Moore (2017), hay una relación paralela entre la agroecología y la agricultura orgánica: la agricultura orgánica en sus raíces promovió también una visión compleja entre el sistema “natural”, en particular la preservación de los suelos, y la producción agrícola: una visión más próxima de la filosofía actual de la agroecología. Además, los dos sistemas responden también a las preguntas sobre la producción (industrial) alimentaria y su contaminación en toda la cadena.

Si la agricultura orgánica se beneficia, en general, de más estándares oficiales que la agroecología, la agricultura orgánica también puede encontrar diferentes definiciones en diferentes lugares y contextos. Pues si la definición<sup>4</sup> y los principios de la agricultura orgánica pueden aproximarse a la visión de la agroecología, la realidad de sus prácticas las aleja una de la otra en algunos aspectos. Los defensores de la agroecológica subrayan los riesgos de la dependencia de los campesinos hacia los mercados de insumos o semillas y del mercado de la certificación que ocurren en los sistemas de agricultura orgánica (Ploeg, 2012). También, se oponen a la “agricultura contractual”. En cambio, no parece que trabajar con sistemas orgánicos elimina la relación de la agricultura contractual (término extraído de Watts, 1990; “agricultura contractual”, Caceres, 2006). Por ejemplo, a pesar de su definición y principios que rescatan valores de salud, ecología, equidad y precaución (IFOAM, 2005), la agricultura orgánica tiende a ser asimilada a la adopción de prácticas y uso de productos en cumplimiento de las normativas nacionales o internacionales y de los procedimientos de certificación. En cambio, la agroecología no tiene todavía un reconocimiento tan institucionalizado y principios traducidos en normativas precisas e incluidas en procedimiento de certificación como la agricultura orgánica. Por otra parte, la agroecología se caracteriza por una multiplicidad de temas

---

<sup>4</sup> Según la federación internacional de los movimientos de agricultura orgánica (IFOAM), la agricultura orgánica se define como “un sistema de producción que mantiene y mejora la salud de los suelos, los ecosistemas y las personas. Se basa fundamentalmente en los procesos ecológicos, la biodiversidad y los ciclos adaptados a las condiciones locales, sin usar insumos que tengan efectos adversos. La agricultura orgánica combina tradición, innovación y ciencia para favorecer el medio ambiente que compartimos y promover relaciones justas y una buena calidad de vida para todos los que participan en ella” (IFOAM, 2008).

asociados: conocimiento local / tradicional / indígena; género; soberanía alimentaria; economía solidaria... etc. Esta multiplicidad de temas asociados tiende a considerar la agroecología, no solo un conjunto de prácticas y de productos, sino como una perspectiva local de cambio del uso de tierra, o para parafrasear Wezel et al. (2016): como una transición del sistema alimentario en la escala de un territorio.

## **2. Objetivos del estudio**

Frente a los grandes desafíos de los sectores agropecuarios en América Latina para producir alimentos para el crecimiento de la población, satisfacer la demanda social para productos más sanos y procesos de producción menos dañinos para el medioambiente y los productores, se subraya la necesidad de buscar modelos de producción alternativos (o complementarios) al modelo agropecuario actual. En este contexto, la agroecología y las formas alternativas de agricultura (agricultura orgánica, medidas agro-ambientales, etc...) han ganado interés por representar vías concretas para enfrentar estos desafíos. Sin embargo, si estas formas de agricultura son analizadas de manera creciente en la literatura académica, si las experiencias locales se multiplican bajo el impulso de la sociedad civil y de los movimientos sociales, y con el interés creciente de las organizaciones internacionales de cooperación, no se conoce el estado actual de las políticas nacionales que buscan el fomento de estas formas de agricultura.

Para llenar este vacío de conocimiento, el presente estudio busca hacer un análisis de las políticas de agroecología y de agricultura orgánica en los países de América Latina y el Caribe. Este objetivo global, deriva en tres sub objetivos: 1) partiendo del hecho que la noción de agroecología es polisémica, se busca caracterizar los entendimientos de la agroecología en las políticas nacionales y por los actores sociales que influyen, implementan y son afectados por dichas políticas en los países de América latina y el Caribe; 2) se pretende caracterizar y analizar las políticas o conjuntos de herramientas que influyen en el desarrollo de la agroecología, entender sus orígenes y sus características; 3) finalmente rescatar en la medida de lo posible, los efectos de dichas políticas en cuanto a su capacidad de fomentar o mantener una agricultura más ecológica.

### 3. Marco analítico

Para estudiar las políticas de agroecología y de agricultura orgánica en América Latina, desarrollamos un **marco analítico integrador vinculando** cinco elementos: los conceptos, los procesos de política, los contenidos de política, los efectos de las políticas, y las dinámicas de la agroecología y agricultura orgánica (Figura 1).

El estudio ha sido realizado esencialmente a partir de fuentes bibliográficas y de datos secundarios (documentos oficiales, leyes, proyectos, informes). En algunos de los países, una actualización ha sido realizada mediante entrevistas a gestores de políticas públicas o líderes de los movimientos sociales. La matriz de análisis común y la guía de entrevistas complementarias aparecen en anexo de ese capítulo.

Figura 1: Marco analítico integrador para el análisis de las políticas para el fomento de la agroecología en América Latina



Fuente: elaboración propia

Para poder caracterizar cada elemento de nuestro marco analítico en los diferentes países y poder comparar los resultados entre países, se definieron para cada elemento, diferentes variables de la manera siguiente.

### *3.1 Conceptualizaciones/visiones de la agroecología*

Aunque existen diferentes definiciones de la agroecología, el primer elemento analítico de nuestro marco consiste en caracterizar los entendimientos del concepto de agroecología movilizado en los países estudiados. Para eso, apoyándonos sobre los análisis de la diversidad de sentidos dado a la agroecología (Dumont, Vanloqueren, Stassart, y Baret, 2015; Wezeletal., 2009; WezelySoldat, 2009), y sobre los principios generales considerados por la agroecología, proponemos usar cuatro dimensiones complementarias para aprehender las visiones y conceptualizaciones e identificar convergencias y divergencias entre países y entre actores que se refieren a esta(s) noción(es).

Esta caracterización en cuatro dimensiones complementarias integra dos dimensiones relativas a “prácticas agroecológicas” y dos dimensiones de índole socio-económico: uno a nivel del perfil del productor y otro a nivel del “sistema alimentario”. Para cada dimensión, definimos criterios específicos a fin de captar las diferentes visiones (Tabla 1).

De manera complementaria a estas cuatro dimensiones analíticas para analizar el entendimiento y uso de la noción de agroecología (y contrastarla entre agricultura orgánica, sostenible, “convencional”), es necesario agregar una dimensión adicional para entender el uso de los conceptos. Se trata del **registro de justificación** del uso del concepto de agroecología por parte de los proponentes o documentos de políticas. Esta dimensión adicional, se refiere a **objetivos y metas a los cuales la agroecología contribuye**. Estos registros de justificación y argumentación pueden variar según los países y los proponentes. Partiendo de una lista de diez problemas a los cuales la agroecología puede aportar propuesta por Toledo (2012), proponemos caracterizar estos registros por grandes metas tal como: 1) Seguridad y/o soberanía alimentaria; 2) Reducción de los efectos ambientales (contaminantes/poluciones); 3) Salud (humana, productor, animal...); 4) Cambio climático; 5) Pobreza, lucha contra inequidades.

Tabla 1: Características de cuatro dimensiones y niveles de la agroecología

Dimensiones	Sistema técnico en la parcela	Sistema de manejo del ecosistema	Perfil y/o identidad de los productores	Visión de la sociedad
Criterios	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tipo de semilla</li> <li>Gestión de la fertilidad</li> <li>- Lucha contra las plagas</li> <li>- Control de “malezas”</li> <li>- Fuente de energía</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nivel de diversificación de cultivos (en parcela, o en finca) o de agrobiodiversidad,</li> <li>- Manejo de suelo</li> <li>- Integración del componente animal</li> <li>- Manejo de agua</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tipo de sistema de actividad y/o grado de pluri-actividad (integrando actividad no agrícola)</li> <li>- Tipos de productores: focalización sobre un tipo de productores [agricultura familiar, indígena, jóvenes, genero] o no focalizar (indiferenciado)</li> <li>- Gestión individual o colectiva</li> <li>- Hacia el productor “emprendedor” o “tradicional”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tipos de sistemas de comercialización (autoconsumo, circuito corto, cadenas internacionales...)</li> <li>- Gestión de recursos naturales (acceso, distribución, uso sostenible)</li> <li>- Gestión de reciclaje/flujos al nivel de territorios (reciclaje entre zona urbana y campo – desechos urbanos)</li> <li>- Forma de gestión y coordinación: colectiva, comunitaria, o individual / mercado</li> <li>- Visión de desarrollo armónico con la naturaleza</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

### 3.2 Caracterización de los procesos de políticas

Para caracterizar los procesos de políticas que conllevan (o no) a la integración de políticas para el fomento de la agroecología, usamos dos dimensiones analíticas. La **primera dimensión** trata de **caracterizar el proceso de construcción de la política** a partir de descriptores como:

1. el modo de construcción de la política: *entre bottom-up* (a partir de movilización social) y/o *top-down* (a partir de ejercicio de planificación);
2. el grado de movilización de espacios de participación, de concertación, de diálogos existentes (y si son funcionales, abiertos);
3. el tipo de institución gubernamental movilizadora que impulsó las políticas (múltiples sectores vs un sector o un ministerio específico);
4. la escala de construcción de la política (piloto, escalamiento o nacional).

La **segunda dimensión** trata de identificar **los factores explicativos de los procesos observados de construcción de las políticas a favor de la agroecología o de la transición agroecológica**. Varios modelos de descripción y análisis de los procesos de políticas existen desde enfoques de ciencia política o de economía política. Para este estudio definimos para los equipos nacionales marcos específicos de una serie de criterios que intervienen de manera recurrente en los principales marcos teóricos de análisis de políticas o de cambio de políticas. Estos criterios son los siguientes:

1) Eventos llamativos tal como de tipo climáticos, crisis política, económica, social, ecológicos, que son elementos puntuales que influyen en los procesos de políticas creando una “coyuntura de cambio”. Estos eventos según los marcos teóricos pueden crear bifurcaciones (Mahoney y Thelen, 2009; Thelen, 1999), crear ventana de política (Kingdon, 1995), modificar el balance entre actores de coaliciones (Sabatier y Weible, 2007, 2014);

2) Emergencia de una demanda o problemática social que moviliza (“problema de política pública) y que se quiere atacar;

3) Roles y pesos relativos de grupos de interés (movimiento social, sindicatos, academia, empresas privadas, etc...), integrando la creación de “Alianzas de grupos” / “coaliciones de causas” (Sabatier y Weible, 2007, 2014);

4) Influencia internacional (cooperación, acuerdos internacionales, etc...);



- 5) Influencia de la opinión pública;
- 6) Influencia de los consumidores (y de los actores de mercado).

### 3.3. Caracterización de los contenidos de las políticas

Las políticas para el fomento de la agroecología son difíciles de definir, ya que dependen primero de la integración explícita o no de la palabra agroecología en los marcos de política existentes. Por lo tanto, para definir los alcances de las políticas y sus herramientas a considerar en el marco del estudio, consideramos las políticas y herramientas en general que tratan de fomentar modelos de agricultura “más ecológicos”, alternativo al modelo “convencional” heredado de la Revolución Verde. Por lo tanto, se considera el conjunto de las políticas agrícolas, ambientales, alimentarias y de desarrollo territorial en sus contenidos para identificar los elementos que pueden ser vinculados con las diferentes dimensiones (o no) de la agroecología (cf. Tabla 1).

Para el análisis de los contenidos de políticas, diferenciamos dos niveles. **El primer nivel** consiste en un **análisis global del conjunto de políticas**. Este análisis consiste a mapear las políticas que pueden contribuir al fomento de la agroecología en los países. Varios criterios permiten caracterizar **este mapeo global**<sup>5</sup>. A continuación, se enlistan algunas preguntas orientadoras que usamos para este mapeo:

- ¿Existe una política explícita (o no) a favor del fomento de la agroecología?
- ¿A cuáles elementos de visión de la agroecología se refiere?
- ¿Esta política es fragmentada o integrada?
- ¿Existen instituciones específicas (o no) que la implementan y en cuáles sectores?
- ¿Cómo es manejada esta política (cogestión con movimiento social, manejo estatal, etc...)?

---

<sup>5</sup> Este mapeo se basa sobre todo en una revisión de los marcos de políticas existentes (documentos de estrategias, documentos marcos, planes, leyes) (Cf. metodología).

- ¿De qué forma es manejada/implementada (Descentralizada / centralizada)?
- ¿Cuál es el rol del Estado (facilitador, implementador, ..)?

**El segundo nivel** corresponde **al análisis de las herramientas específicas** que conforman el conjunto de políticas. Para caracterizar esas herramientas se movilizaron los criterios siguientes:

1. Uso explícito o no de la agroecología y tipo de agricultura en la cual se enfoca (agroecología, agricultura orgánica, sostenible);
2. Objetivos específicos de la herramienta (reducción de pobreza, fomento de las ventas de productos, ingresos de los productores, desarrollo de la producción, reducción de los daños ambientales, en línea con los argumentos principales de la agroecología);
3. Con cuáles elementos de visiones / conceptos de agroecología se relaciona (cf. criterios de indicadores en tabla 2);
4. Tipo de herramienta / mecanismos (regulatorios tal como prohibiciones de usos de agro-químicos; incentivos, tal como crédito, subsidios, compras públicas, pagos por resultados; o cognitivos como normas, transferencia de conocimientos, investigación);
5. Tipo de modalidad de coordinación de la herramienta (mercado / acción colectiva / jerarquía);
6. Alcances incluyendo la definición de metas en términos espaciales (territorios, agro-ecosistema, sistema de producción) o socio-económicos (población meta);
7. Forma de manejo (abierto, apoyo a proceso, o normativa);
8. Medios dedicados en términos financieros (presupuestos) y de recursos humanos dedicados (número de funcionarios y otros).

### **3.4. Caracterización del marco político y regulatorio general**

El marco político y regulatorio general nacional juega un papel sobre los procesos y efectos de los procesos de promoción y elaboración de políticas

públicas a favor de la agroecología. Esta contextualización es diferente según los países y corresponde a variables bastante estables en el tiempo (variables estructurales). Los criterios propuestos para describir estos contextos generales de los países son los siguientes:

1. Elementos históricos nacionales referente a los procesos democráticos (tipos de gobierno y funcionamiento democrático), a las crisis políticas o institucionales, o a crisis alimentaria o ambientales;
2. Elementos derivados de acuerdos internacionales (embargo, libre comercio, restricciones de importaciones, tratado ambientales);
3. Estatus de la agricultura tal como el nivel de intensificación y de productividad de la misma, importancia del agronegocio, concentración y distribución de la tenencia de las tierras, tipos de agricultura dominante, etc...;
4. Demandas sociales y del mercado interior por productos agroecológicos y/u orgánicos.

### *3.5. Caracterización de la implementación y efectos de las políticas y conjunto de herramientas*

Para evaluar las políticas diferenciamos dos elementos: la implementación de la política y los efectos en términos de resultados. En términos de implementación de la política (y herramientas), se buscó identificar los logros y los limitantes (cuellos de botella para la implementación) de índole económica (falta de recursos financieros), institucional (falta de coordinación, oposición de ciertos grupos), política (cambio de gobierno, cambio de intereses de los actores), capacidades (falta de recursos humanos, etc.).

En términos de resultados, basándose sobre las diferentes dimensiones de la agroecología (ver Wezely Soldat, 2009), se puede considerar dos criterios principales<sup>6</sup>: 1) el desarrollo de adopción de **prácticas agroecológicas**,

---

<sup>6</sup> Debido al método adoptado y a la falta de informaciones preexistente, no se trata de analizar los efectos finales en términos de contribución a grandes objetivos como seguridad/soberanía alimentaria, reducción de poluciones, incrementos de ingreso, etc.

o aumento de la **producción** agroecológica (ver criterio de dinámica agroecológica en la sección siguiente); 2) el desarrollo / consolidación de **movimientos sociales** vinculados a agroecología, o de capacidades (académicas, de los productores; forma de extensión agrícola...) afines con la agroecología.

Para la adopción de prácticas, se podrá considerar como las políticas afectan diferentes factores que facilitan/habilitan la adopción de prácticas “agroecológicas” tal como el acceso a información, el acceso a capital financiero, el acceso a mercados, el interés económico comparado entre agroecología y agricultura convencional (motivaciones económicas), el interés o barreras culturales o ideológicas (motivaciones no económicas).

### *3.6. Caracterización de las dinámicas de la agroecología*

Para evaluar los efectos de las políticas a favor de la agroecología, se trató de caracterizar sus dinámicas en los países de estudios. Debido a la diversidad de definiciones y de cobertura estadística resulta difícil de poder comparar entre los países. Sin embargo, se buscó tener elementos de caracterización de la dinámica de la agroecología según los criterios siguientes<sup>7</sup>:

- Área de producción agroecológica / orgánico total y/o por tipos de cultivos (ha.);
- Número de productores con prácticas (o ciertas prácticas) agroecológicas o porcentajes de los productores practicando estas formas alternativas de producción (%);
- Producción agroecológica y/o orgánica (toneladas), y/o porcentajes de producción total que representa (%);
- Productividad (rendimientos) de las prácticas de agroecología;
- Localización del desarrollo de la(s) agroecología(s) (urbana/rural);
- Sector en el cual se desarrolla (cultivo alimenticio – maíz, frijol, arroz – u otro cultivo – café, caña de azúcar, sector de mercado nacional o de exportación).

---

<sup>7</sup> Estos criterios no están disponibles en muchos casos, pero se trata de una lista lo más completa posible de lo que se desea, aunque tendrá que ser revisada según la disponibilidad de datos en los países.

## 4. Metodología

La metodología comprende dos niveles y etapas de análisis. El primer nivel y etapa consiste en la realización de estudios en los países según una guía común que retoma los diferentes elementos del marco analítico presentado (ver anexo 1). La segunda etapa consiste en un análisis transversal de los estudios en cada país según los ejes de preguntas.

Para la realización de los estudios en los países, cada eje analítico descrito en el marco analítico se apoya sobre fuentes de información y herramientas de análisis como se resume en la tabla siguiente (Tabla 2).

Tabla 2: Ejes analíticos, fuentes de información y metodología de análisis

Ejes analíticos	Fuentes y metodología	Productos
Uso del concepto agroecología	Análisis de discursos de actores nacionales (con base a entrevistas de actores claves) Análisis de textos de políticas	Aclaración de la diversidad de visiones sobre agroecología(s) Identificación de la(s) forma(s) institucionalizada(s) Identificaciones de las convergencias / divergencias dentro de cada país y entre países
Procesos de políticas	Línea de tiempo Entrevistas a actores (visiones y estrategias de actores)	Identificación de los factores explicativos de la inserción (o no) del conceptos de agroecología
Contenidos de políticas	Documentos de política Mapeo de política	Caracterización del contenido de las políticas Análisis de interacciones (coherencia, sinergias, tensiones) Pertinencia
Dinámicas de la(s) agroecología(s)	Revisión de las estadísticas disponibles Revisión de estudios de casos locales	Figuras y tablas de estadísticas Narrativa de estudios de casos
Implementación y efectos de las políticas	Revisión de datos secundarios, informes de evaluación de las políticas	Identificación de los logros y limitantes en la implementación de las políticas

Fuente: Elaboración propia

Para la segunda fase, correspondiente al análisis comparativo entre casos, se usaron matrices de comparación entre países con diferentes ejes analíticos. Se trató de identificar divergencias y convergencias entre procesos observados (dinámica de política, contenido de política), así como identificación de factores explicativos comunes a los procesos de las políticas y de sus impactos (factores debidos a los procesos, peso de los factores del entorno general). Este trabajo de comparación se hizo en dos etapas, una primera etapa consistió en una revisión de los resultados intermediarios de los estudios de casos nacionales durante un taller presencial agrupando a los responsables de los estudios de casos de cada país en octubre de 2016 en Brasilia. La segunda etapa consistió en un análisis a profundidad de los estudios de casos finalizados en marzo de 2017 por un comité específico compuesto por algunos investigadores a cargo de estudios nacionales que llenó las matrices de comparación entre países y realizó el borrador de análisis comparativo que fue validado y enriquecido por las lecturas de los responsables de cada estudio en su país.

## Bibliografía

- Akram-Lodhi, A. H., y Kay, C. (2010a). Surveying the agrarian question (part 1): unearthing foundations, exploring diversity. *Journal of Peasant Studies*, 37(1), 177-202. doi:10.1080/03066150903498838
- Akram-Lodhi, A. H., y Kay, C. (2010b). Surveying the agrarian question (part 2): current debates and beyond. *Journal of Peasant Studies*, 37(2), 255-284. doi:10.1080/03066151003594906
- Altieri, M. A. (2004). Linking Ecologists and Traditional Farmers in the Search for Sustainable Agriculture *Frontiers in Ecology and the Environment*, 2(1), 35-42.
- Altieri, M. A., y Toledo, V. M. (2011). The agroecological revolution in Latin America: rescuing nature, ensuring food sovereignty and empowering peasants. *Journal of Peasant Studies*, 38(3), 587-612. doi:10.1080/03066150.2011.582947
- Caceres, D. M. (2006). Agrobiodiversity and technology in resource-poor farms. *Interciencia*, 31(6), 403-410.
- Coolsaet, B. (2016). Towards an agroecology of knowledges: Recognition, cognitive justice and farmers' autonomy in France. *Journal of Rural Studies*, 47, 165-171. doi:10.1016/j.jrurstud.2016.07.012
- de Molina, M. G., y Guzmán Casado, G. I. (2017). Agroecology and ecological intensification. A discussion from a metabolic point of view. *Sustainability (Switzerland)*, 9(1). doi:10.3390/su9010086

Dumont, A. M., Vanloqueren, G., Stassart, P. M., y Baret, P. V. (2015). Clarifying the socioeconomic dimensions of agroecology: between principles and practices. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 40(1), 24-47. doi:10.1080/21683565.2015.1089967

FAO. (2016). *Climate Change, Agriculture and Food Security* (978-92-5-109374-0). Retrieved from Rome: <http://www.fao.org/publications/sofa/2016/en/>

Guzmán, G. I., López, D., Román, L., y Alonso, A. M. (2013). Participatory Action Research in Agroecology: Building Local Organic Food Networks in Spain. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 37(1), 127-146. doi:10.1080/10440046.2012.718997

Holt-Giménez, E. (2002). *Movimiento Campesino a Campesino: the Political Ecology of a Farmers' Movement for Sustainable Agriculture in Mesoamérica*. (PhD. Dissertation), University of California Santa Cruz, Ann Arbor. Available from ProQuest (UMI Number: 3057708)

Holt-Giménez, E., Altieri, M. A., y Rosset, P. (2006). Ten Reasons Why the Rockefeller and the Bill and Melinda Gates Foundations' Alliance for Another Green Revolution Will Not Solve the Problems of Poverty and Hunger in Sub-Saharan Africa. *Food First, Institute for Food and Development Policy*, 12, 1-12.

Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies* (2 ed.). New York: Longman.

Mahoney, J., y Thelen, K. (2009). A Theory of Gradual Institutional Change. In J. Mahoney y K. Thelen (Eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power* (pp. 1-37). Cambridge: Cambridge University Press.

McMichael, P. (2009). A food regime genealogy. *Journal of Peasant Studies*, 36(1), 139-169. doi:10.1080/03066150902820354

Millman, S., Aronson, S., Fruzzetti, L., Hollos, M., Okello, R., y Whiting Jr, V. (1990). Organization, information, and entitlement in the emerging global food system. *Hunger in history: Food shortage, poverty and deprivation*, 307-330.

Olinto, P., Beegle, K., Sobrado, C., y Uematsu, H. (2013). *The State of the Poor: Where Are The Poor, Where Is Extreme Poverty Harder to End, and What Is the Current Profile of the World's Poor?* Retrieved from

Patel, R. (2013). The Long Green Revolution. *Journal of Peasant Studies*, 40(1), 1-63. doi:10.1080/03066150.2012.719224

Putnam, H., Godek, W., Kissmann, S., Pierre, J. L., Alvarado Dzul, S. H., Calix de Dios, H., y Gliessman, S. R. (2013). Coupling Agroecology and PAR to Identify Appropriate Food Security and Sovereignty Strategies in Indigenous Communities. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 38(2), 165-198. doi:10.1080/21683565.2013.837422

Sabatier, p. A., y Weible, C. M. (2007). The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 189-220). Boulder, Colorado: Westview Press.

Sabatier, P. A., y Weible, C. M. (2014). *Theories of the Policy Process*. Boulder, USA: Westview Press.

Shiva, V. (2016). *The Violence of the Green Revolution. Third World Agriculture, Ecology, and Politics*: University Press of Kentucky.

- Silva, E. M., y Moore, V. M. (2017). Cover Crops as an Agroecological Practice on Organic Vegetable Farms in Wisconsin, USA. *Sustainability (Switzerland)*, 9(1). doi:10.3390/su9010055
- Sousa Santos, B. d. (2016). *Epistemologies of the South, justice against epistemicide*. London: Routledge.
- Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual review of political science*, 2(1), 369-404.
- Toledo, V. M. (2012). La Agroecología En Latinoamérica: Tres Revoluciones, Una Misma Transformación. *Agroecología*, 6, 37-46.
- van der Ploeg, J. D. (2012). The drivers of change: the role of peasants in the creation of an agro-ecological agriculture. *Agroecología*, 6, 47-54.
- Vanhaute, E. (2011). From famine to food crisis: what history can teach us about local and global subsistence crises. *J Peasant Stud*, 38(1), 47-65. doi:10.1080/03066150.2010.538580
- Watts, M. (1990). Peasants under contract: agro-food complexes in the Third World (pp. 149-162). London: Earthscan.
- Wezel, A., Bellon, S., Dore, T., Francis, C., Vallod, D., y David, C. (2009). Agroecology as a science, a movement and a practice. A review. *Agronomy for Sustainable Development*, 29(4), 503-515. doi:10.1051/agro/2009004
- Wezel, A., Brives, H., Casagrande, M., Clement, C., Dufour, A., y Vandenbroucke, P. (2016). Agroecology territories: places for sustainable agricultural and food systems and biodiversity conservation. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 40(2), 132-144. doi:10.1080/21683565.2015.1115799
- Wezel, A., y Soldat, V. (2009). A quantitative and qualitative historical analysis of the scientific discipline of agroecology. *International Journal of Agricultural Sustainability*, 7(1), 3-18. doi:10.3763/ijas.2009.0400

## **Apéndice I: Matriz de análisis en la escala de país**

### **1. Trayectoria de los instrumentos y políticas**

- 1.1. Contexto productivo, político e histórico en el país
- 1.2. Estado de la agroecología y agricultura orgánica (números de productores, producción)
- 1.3. Trayectoria de un conjunto de políticas a favor de la agricultura familiar, del medio ambiente, de la sustentabilidad de la agricultura (marcos decisivos, inflexiones y tendencias)
- 1.4. Orígenes y actores de las políticas consideradas



## **2. Proceso de construcción de la política /herramienta**

- 2.1. Espacios y formas de participación y de dialogo entre Estado y sociedad civil
- 2.2. Los actores de la elaboración de la política (movimiento social, gobierno, otros)

## **3. Caracterización de políticas o instrumentos**

- 3.1. Objetivos
- 3.2. Documentos de referencia
- 3.3. Contenidos y su evolución

## **4. Gobernanza e implementación de cada política considerada**

- 4.1. Instancias de decisión, administración y ejecución
- 4.2. Instituciones y fuente de financiamiento
- 4.3. Grado de descentralización o territorialización

## **5. Primeros resultados y efectos**

- 5.1. Principales avances y logros
- 5.2. Efectos en los territorios (cuando existen fuentes)
- 5.3. Factores facilitadores / obstáculos y limitaciones

## **6. Lecciones, desafíos y perspectivas**